



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 13390/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
REPRESENTANTE: 7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GUARAPUAVA
INTERESSADAS: ANA MARIA TORRES TEIXEIRA, ANA PAULA SILVA POLLI, CIBELI APARECIDA TOZZI, DANIELE DE FÁTIMA SOSTISSO, MARA RÚBIA TAVARES, MARIA DO CARMO RIBAS DE ABREU
PROCURADOR: GUILHERME DE ABREU E SILVA
RELATOR: SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 1704/24 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

Representação. Município de Guarapuava. Suposto exercício de cargos públicos em desvio de função. **Apuração dos fatos na esfera judicial**: decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no sentido de que não foi comprovado ato doloso ilícito das agentes públicas envolvidas. Irrazoabilidade do prosseguimento deste processo: pequena perspectiva de se demonstrar, no âmbito da representação, dolo ou culpa grave que enseje a aplicação das sanções previstas na Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Observância do princípio da economia processual. **Encerramento do processo e arquivamento dos autos, sem resolução de mérito**.

RELATÓRIO

Trata-se de representação acerca do exercício de cargos públicos em suposto desvio de função por servidoras do Município de Guarapuava, conforme apuração da 7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava (peça 2).

Consta nos autos que as senhoras ANA MARIA TORRES TEIXEIRA, CIBELI APARECIDA TOZZI e DANIELE DE FÁTIMA SOSTISSO exerceram funções de assistente social em órgãos e entidades do Município de Guarapuava no período de 2007 a 2012, em evidente incompatibilidade com os cargos de provimento efetivo para o qual foram nomeadas: a senhora CIBELI APARECIDA TOZZI ocupava cargo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de educador infantil, enquanto as outras duas agentes ocupavam cargos de auxiliar de consultório dentário.

Tais ilegalidades decorreriam de práticas das senhoras ANA PAULA SILVA POLLI, MARA RÚBIA TAVARES e MARIA DO CARMO RIBAS DE ABREU – respectivamente, secretárias municipais de assistência social (as duas primeiras) e Presidente da “Fundação Proteger” na época dos fatos –, que teriam indevidamente designado as servidoras e as mantido nas funções.

Pelo Despacho n.º 10/18 – GASRVF (peça 6), recebi a representação e determinei a citação das agentes públicas.

Manifestaram-se as senhoras DANIELE DE FÁTIMA SOSTISSO (peça 22), MARA RÚBIA TAVARES (peça 24), CIBELI APARECIDA TOZZI (peça 28) e MARIA DO CARMO RIBAS DE ABREU (peça 34). A senhora ANA PAULA SILVA POLLI, regularmente citada (peças 32 e 36), não se pronunciou (peça 39).

Nos termos do Parecer n.º 2075/18 – CGM (peça 42), a Coordenadoria de Gestão Municipal sugeriu o sobrestamento da análise do presente processo até o julgamento da Ação Civil Pública n.º 0021491-56.2017.8.16.0031 – processo judicial que trata dos mesmos fatos –, visto “que não seria razoável e nem econômico, do ponto de vista processual, realizar duas instruções a fim de apurar os mesmos fatos, tampouco seria seguro juridicamente para as partes dos processos, tendo em vista a possibilidade existente de decisões diversas a respeito da mesma situação”.

A proposta da unidade técnica foi acolhida, de acordo com o Despacho n.º 324/19 – GASRVF (peça 43). O sobrestamento foi prorrogado duas vezes, nos termos dos despachos n.º 34/21 – GASRVF (peça 47) e n.º 66/22 – GASRVF (peça 51).

Proferida decisão judicial definitiva no âmbito da mencionada ação civil pública (peça 54), a Coordenadoria de Gestão Municipal, de acordo com a Instrução n.º 812/24 – CGM (peça 57), manifestou-se pelo encerramento deste processo sem análise do mérito. Argumentou, em síntese, que as sanções aplicadas às agentes públicas na esfera judicial já “exaurem eventuais medidas a serem adotadas por este Tribunal”, de modo que, em consonância com precedentes, não seria necessária “a sobreposição de atuação desta Corte sobre os mesmos fatos”.

Transcrevo trecho da análise:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese a matéria tratada no presente feito seja de competência desta Corte de Contas, há que se reconhecer que a Ação Civil Pública instaurada pelo Ministério Público Estadual exaure eventuais medidas a serem adotadas por este Tribunal.

Isso porque, como resultado da demanda ajuizada junto à 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Guarapuava, as gestoras responsáveis pelos desvios de função foram devidamente condenadas à suspensão de seus direitos políticos por três anos e ao pagamento de multa civil, senão vejamos:

Isso posto, REJEITO a prejudicial de mérito da prescrição, arguida à mov. 254, e INDEFIRO o pedido de mov. 285. No mérito, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a pretensão deduzida na inicial, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil para:

Condenar a ré ANA PAULA SILVA POLLI, com fundamento no artigo 12, inciso III e parágrafo único, da lei 8.429/92, nas penas de:

- a) suspensão dos direitos políticos por 03 (três) anos;*
- b) pagamento de multa civil de 02 (duas) vezes o valor da última remuneração recebida pela ré na gestão 2009/2012, referente ao cargo de Secretária de Administração do Município de Guarapuava, devidamente atualizada pelo INPC até a data do efetivo pagamento;*

Condenar a ré MARIA DO CARMO RIBAS DE ABREU, com fulcro no artigo 12, inciso III e parágrafo único, da lei 8.429/92, nas penas de:

- a) suspensão dos direitos políticos por 03 (três) anos;*
- b) pagamento de multa civil de 01 (uma) vez o valor da última remuneração recebida no exercício do cargo de Presidente da Fundação do Bem-Estar do Menor/PROTEGER, devidamente atualizada pelo INPC até a data do efetivo pagamento;*

Desta sorte, levando-se em conta os princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, caput, da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais, não deve ser processada a presente representação.

No que concerne à perquirição da racionalização administrativa, esta unidade se coaduna com o entendimento já consolidado na jurisprudência desta Casa, no sentido de não ser indispensável a atuação e o impulso do Tribunal de Contas nas situações em que já há ações originadas por outros agentes ou órgãos, cujo objeto já é abrangente de modo suficiente.

Nesse sentido segue o seguinte julgado:

“Examinando-se os presentes autos, compartilho do entendimento da unidade técnica no sentido de que, embora os fatos permitam, em tese, a abertura de representação, o julgamento do feito não trará grande proveito útil, encontrando-se as medidas pertinentes que poderiam ser adotadas por parte deste Tribunal já albergadas no Inquérito Civil instaurado.

Conforme expressado em ocasiões semelhantes, os novos tempos testemunham o aumento exponencial do número de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos submetidos à jurisdição desta Corte, o que, aliado à complexidade das questões jurídicas que lhes servem de substrato, dificulta, por demasia, o hígido exercício do controle externo. E, no exercício de suas atribuições, este Tribunal há que ofertar, sempre, o melhor julgamento, dentro das medidas reais de suas forças, e para que isso seja de fato possível nossas manifestações só podem ser tomadas quando houver interesse público relevante e efetividade administrativa atrelados à inovação decorrente da atividade fiscalizatória da Corte.

Assim, mostra-se mais razoável encerrar o processo sem incursão no mérito, dada a falta de inovação que o resultado da representação poderá trazer, e isso não é esmaecer o exercício do controle externo, sensível atribuição constitucionalmente outorgada a esta Casa. Pelo contrário, é robustecê-lo, fortalecê-lo, concentrando a atividade fiscalizatória do Tribunal nos assuntos que tragam consequências expressivas.

Ante o exposto, acompanho os opinativos, técnico e ministerial, e VOTO pelo encerramento da presente representação sem apreciação do mérito.” (TCE/PR – Representação nº 631534/22 – Acórdão nº 1169/23 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral – Sessão: 11/05/2023)

Outros casos foram decididos por semelhantes fundamentos, já com certa uniformidade:

Em conformidade com os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito, em razão da existência de inquérito civil relativamente aos mesmos fatos apontados. De fato, não apenas o Inquérito Civil n.º MPPR-0048.17.000.444-3 investiga as mesmas supostas irregularidades noticiadas a esta Corte de Contas, como a Câmara Municipal de Dois Vizinhos também figura como Representante naquele procedimento investigatório. Consequentemente, muito embora a matéria de que trata o mencionado inquérito civil seja, também, de competência desta Corte de Contas, levando-se em conta os princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, caput, da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito. (TCE/PR – Processo nº 688515/17 – Acórdão nº 901/22 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Sessão: 13/04/2022)

Em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, e muito embora a matéria de que trata o mencionado Inquérito Civil seja, também, de competência desta Corte de Contas, levando-se em conta os princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais, de que tratam os arts. 37, caput, da Constituição Federal, e 8º, do Código de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Processo Civil, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito. (TCE/PR – Processo nº 358621/21 – Acórdão nº 3470/21 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Sessão: 09/12/2021)

“Representação. Prestação de Contas. Exercício 2005. Documentos adulterados. Ação penal. Ação de improbidade administrativa. Mesmos fatos. Desnecessidade de prosseguimento. Pelo arquivamento sem julgamento de mérito.” (TCE/PR – Representação nº 343709/11 – Acórdão nº 3462/18 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Fabio de Souza Camargo – Sessão: 14/11/2018)

“Recurso de Agravo. Despacho que determinou o encerramento de Representação, sem resolução de mérito. Irregularidades referentes a obra de construção do prédio da Câmara de Vereadores. Fatos objeto de Ação Civil de Improbidade Administrativa em trâmite junto à comarca de origem. Princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais.” (TCE/PR – Recurso de agravo nº 520959/17 – Acórdão nº 3611/17 – Tribunal Pleno – Sessão: 10/08/2017)

Tendo em vista que o Poder Judiciário dispõe de mecanismos mais amplos de produção de prova se comparados aos admitidos pela Lei Orgânica desta Corte de Contas, a exemplo da oitiva das partes e das testemunhas, bem como, considerando que com base justamente nesse arcabouço probatório as responsáveis pelas irregularidades sofreram a punição proporcional aos ilícitos praticados, não se faz necessária a sobreposição de atuação desta Corte sobre os mesmos fatos [destaques no original].

Nos termos do Parecer n.º 240/24 – 7PC (peça 58), o Ministério Público de Contas sugeriu que o Relator “decida, preliminarmente, se mantém o juízo de admissibilidade do feito”, o que implicaria a devolução dos autos para “análise de mérito pela Unidade Técnica, tomando de empréstimo as provas que serviram de embasamento para o julgamento da Ação Civil Pública” – posição a que a eminente Procuradora “inicialmente se filia” –, “ou se revê sua decisão, perfilhando o caminho da extinção do processo sem julgamento de mérito”.

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Preliminarmente, com a devida vênia do Ministério Público de Contas, não me parece adequado deliberar monocraticamente sobre a revisão do juízo de admissibilidade neste momento – ou seja, mais de 6 anos depois do recebimento da representação –, podendo o processo, regularmente constituído e desenvolvido, ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

examinado pelo colegiado.

Quanto aos fatos objeto da representação, destaco que a 1ª Vara da Fazenda Pública de Guarapuava avaliou as supostas irregularidades relatadas pelo Ministério Público Estadual e, nos termos da sentença transcrita pela Coordenadoria de Gestão Municipal, aplicou sanções às senhoras ANA PAULA SILVA POLLI e MARIA DO CARMO RIBAS DE ABREU (peça 57).

Em consulta aos autos do processo judicial, todavia, verifico que, ao apreciar recursos de apelação interpostos em face da sentença¹, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná tornou insubsistentes as sanções aplicadas às agentes públicas, já que, além de as condutas não se amoldarem às hipóteses previstas no artigo 11 da Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) – na nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 –, não se comprovou o dolo na prática dos atos.

Reproduzo trechos do acórdão da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná²:

Com o advento da Lei 14.230/2021 estabeleceu-se que o elemento subjetivo do tipo dos artigos 9, 10 e 11 é o dolo, não se configurando improbidade por conduta culposa do agente público. Assim, as condutas especificadas nos referidos dispositivos legais pressupõem a existência da consciência e da intencionalidade quanto à lesividade da prática adotada.

Nesse contexto, sobreleva destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o tema 1.199 da repercussão geral reconhecida no ARE 843989, fixou tese no sentido de que “É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO.”

Cito o extrato do julgamento do acórdão:

*“Julgado mérito de tema com repercussão geral
Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber,*

¹ Apelação n.º 0021491-56.2017.8.16.0031, relatada pelo eminente Desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto.

² Íntegra disponibilizada em: <https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta/>. Último acesso em: 14 jun. 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230 /2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022."

Destarte, a matéria já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, tem eficácia "erga omnes" e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário (art. 927, CPC).

Passamos à análise dos recursos em conjunto.

[...]

Em relação a condenação, verifica-se que realmente as apelantes foram condenadas a prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ou seja, do art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92.

[...]

Verifica-se assim que houve expressa menção quanto à taxatividade das condutas descritas no art. 11, da LIA, sendo insuficiente para a referida configuração a violação aos princípios da administração pública genericamente.

Assim, em que pese a Lei nº 14.230/2021 tenha incluído no art. 11, inciso V, da LIA, de forma expressa, a frustração de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros, como ato de improbidade administrativa, na petição inicial e nas demais manifestações em primeiro grau o Ministério Público requereu a condenação das requeridos pela incursão nos atos ímprobos do art. 11, caput e inciso I da LIA, não sendo possível a aplicação da continuidade típica normativa como requer a d. Procuradoria Geral de Justiça.

Ademais, observa-se que a petição inicial requereu a condenação das envolvidas pela incursão nos atos ímprobos do art. 11, caput, inciso I, LIA, sendo vedado ao Ministério Público do Estado do Paraná, nesta fase recursal, modificar seus pedidos e sua causa de pedir, visto que a demanda se encontra estabilizada após o saneamento do processo.

[...]

Assim, com o advento da Lei nº 14.230/2021, as condutas apontadas na exordial com relação ao artigo 11, caput e inciso I, passaram a ser atípicas, o que deve ser observado.

Isto posto, **em razão da atipicidade da conduta à luz do artigo 11 da LIA (nova redação), não há falar em prática de ato de improbidade administrativa.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que assim não fosse, *ad argumentando tantum*, também não está presente no caso em tela o dolo, agora exigido para todos os tipos de improbidade.

Ao contrário do que aduziu o Ministério Público e o Juiz singular, não basta a mera alegação de prática de ato ilegal, mas sim que a conduta seja qualificada como dolosa para configurar como ato ímprobo.

Portanto, diante da interpretação analógica do entendimento da Suprema Corte, voto pelo conhecimento e provimento dos recursos de apelação cível [destaquei].

De acordo com informação do sistema Projudi, tal acórdão transitou em julgado em 21/8/2023.

Ainda que o pronunciamento do Poder Judiciário não vincule o Tribunal de Contas – tendo em vista a independência das esferas civil, penal, administrativa e controladora –, julgo que, do ponto de vista da economia processual, a decisão do Tribunal de Justiça indica não ser razoável o prosseguimento desta representação: mesmo após a instrução probatória em âmbito judicial – mediante instrumentos, em tese, mais amplos e diversificados do que aqueles de que dispõe este Tribunal para produção de provas –, não foi demonstrado o agir doloso das agentes públicas referidas pelo Ministério Público Estadual.

Nesse cenário, não me parece haver perspectiva de se comprovar dolo ou culpa grave que enseje a aplicação de sanções previstas na Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Desse modo, acolhendo os argumentos expostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal como razões de decidir, proponho que este Tribunal **determine o encerramento do processo e o arquivamento dos autos, sem resolução de mérito**.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **determinar o encerramento do processo e o arquivamento dos autos, sem resolução de mérito**.

Integraram o *quorum* os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 20 de junho de 2024 – Sessão Virtual n.º 11.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente